
Статья поступила в редакцию 12.02.07

А.В. Михайлов

ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ ПЕРСПЕКТИВНЫХ МОДЕЛЕЙ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ СЕТИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАРЕЛИЯ

Аннотация

В статье приводится анализ практического опыта применения перспективных моделей реструктуризации сети образовательных учреждений (ОУ) в Республике Карелия. Подробно рассмотрены отличительные черты стратегии, выбранной при реализации республиканской программы, а именно:

- интеграция 18 муниципальных индивидуальных проектов построения новой образовательной сети (на каждой конкретной территории на общих принципах стратегического проектирования);*
- опора на ресурсную поддержку интеграционных процессов, формирующих новые социально-образовательные институты и организации, обеспечиваемые региональными структурами государственно-общественного управления;*
- использование новых управленческих методов и общественно-государственных механизмов соуправления, опережающих процессов модернизации системы подготовки и переподготовки управленческих и педагогических кадров в условиях децентрализации управления.*

Автор доказывает, что успешность реализации программы реструктуризации образовательных учреждений в республике обусловлена глубоким анализом социально-экономического развития, а также опорой на прогноз развития демографической и социально-географической ситуации каждой конкретной территории.

Еще «на заре» модернизации российского образования, когда только формулировались основные приоритеты концепции модернизации и тезисы программных документов Госсовета РФ 2001 г. и Федеральной программы развития образования, было ясно, что путь от понимания к воплощению не будет прямым и

простым и займет не один год. Обновление потребует отказа от стереотипов и сложившихся мифов, принятия эффективных и порой непопулярных решений. Было очевидно, что новое качество образования, соответствующее требованиям времени, *невозможно без нового качества системы образования* на всех уровнях — школы, муниципальной и региональной систем образования. Необходим был отказ от затратной практики организации полноценного образовательного процесса по «школоцентристскому» принципу и переход к приоритетному удовлетворению потребностей ребенка в полноценном развитии средствами образования в сети всех образовательных учреждений на территории его проживания.

Основным направлением деятельности Министерства образования республики, нацеленным на повышение доступности образовательных услуг и мер по социальной поддержке детей, учащихся и молодежи, была система *мероприятий по реструктуризации* муниципальных городских, сельских сетей образовательных учреждений и подведомственных учреждений общего, дополнительного и профессионального образования.

Реструктуризация сети образовательных учреждений, особенно в сельской местности, при комплексном подходе предполагает *системные изменения во всей региональной сфере образования*, проектируемые и программируемые изменения качества различных подсистем — муниципальных объектов сети: образовательных учреждений, организационно-педагогических систем, систем управления и ресурсного обеспечения образовательного процесса, систем взаимоотношений с внешней средой.

Реструктуризация сети образовательных учреждений приводит к развитию конкретной сети, изменению свойств основных объектов сети и имеет своей целью создание условий для решения общих стратегических задач модернизации российского образования:

- повышения доступности качественного образования;
- повышения качества общего и профессионального образования;
- использования преимуществ нормативного бюджетного финансирования;
- обеспечения системы образования высокопрофессиональными кадрами;
- модернизации управления образованием.

Реструктуризация сети образовательных учреждений приведет к реализации указанных целей при двух основных условиях:

- если будет решена задача построения оптимальной сети ОУ;
- если будет использован потенциал реструктурированной сети ОУ.

Повышение доступности качественного образования возможно за счет интеграции ОУ общего образования через создание вариативных моделей различных *базовых школ* (центральных и

«магнитных»¹) как центров образовательных (а также и социокультурных) ресурсов муниципальных сетей. Процесс интеграции образовательных учреждений различных уровней и учреждений социокультурной сферы приведет к оптимизации образовательных ресурсов сети и позволит расширить спектр образовательных услуг по реализации образовательных программ всех видов, типов и уровней для всех групп населения, в том числе и детей, улучшить условия и результаты образовательного процесса.

Главной целью реструктуризации является повышение ресурсной эффективности интегрированных образовательных учреждений в реализации задачи повышения доступности и качества образовательных и социальных услуг. Во многих случаях результаты проводимых муниципальных и республиканской программ реструктуризации приведут и, как показал опыт, уже привели к *оптимизации бюджетных расходов на содержание ОУ*.

Стратегия, выбранная при реализации республиканской программы реструктуризации, характеризуется следующими отличительными чертами:

— региональный проект реструктуризации сетей образовательных учреждений представляет собой интеграцию 18 муниципальных индивидуальных проектов построения новой образовательной сети на каждой конкретной территории;

— каждый муниципальный проект строится на общих принципах стратегического проектирования с учетом особенностей развития каждого образовательного учреждения, интегрируя программы развития всех подсистем муниципальной системы образования;

— муниципальные проекты опираются на ресурсную поддержку интеграционных процессов, формирующих новые образовательные и социально-образовательные институты и организации, обеспечиваемые региональными структурами государственно-общественного управления и обеспечения развития;

— в условиях децентрализации управления необходимо сохранить управляемость системы за счет новых управленческих методов и общественно-государственных механизмов соуправления, опережающих процессов модернизации системы подготовки и переподготовки управленческих и педагогических кадров.

Программа реструктуризации образовательных учреждений на территориях республики — составная часть Программы развития образования в Республике Карелия — разрабатывалась на

¹ «Магнитная» школа получила свое название за активность в организации образовательной и социокультурной сети. Эта активность — «примагничивание» партнеров, учащихся и родителей качеством организации образовательного процесса как источником собственного развития — сложилась в ходе реализации первого этапа реструктуризации естественным образом: за достигнутые результаты в обучении, за удобное территориальное положение школа была выбрана жителями данной территории, получила признание и неофициальный статус «магнитной», т.е. базовой школы данного школьного округа.

основе анализа социально-экономического развития, прогноза развития демографической ситуации и социально-географических условий каждой конкретной территории. Проект реструктуризации образовательных учреждений каждой территории — результат комплексного анализа и прогноза развития, проводимых совместно сельскими и муниципальными администрациями, органами управления образованием, педагогическими коллективами и местным сообществом. Критериями утверждения проекта являются социальная эффективность и целесообразность при полном учете потребностей и возможностей территорий.

Каждый проект проходит тщательную общественно-государственную экспертизу на основе учета общественного мнения, расчета специалистами социально-экономических показателей и выбора оптимальных моделей и вариантов реструктуризации на долгосрочный период. Проект принимается к реализации органами местного самоуправления территорий с одобрения органов законодательной власти местного самоуправления, обеспечивается бюджетами и ресурсами органов местного самоуправления. Допускается возможность консолидированного бюджетного финансирования проектов реструктуризации на основе договорных отношений, соучредительства ОУ нового типа в рамках существующего законодательства РК и РФ.

Интеграция (реинтеграция) образовательных учреждений, сетей образовательных учреждений по уровням и видам образования (по «вертикали» и «горизонтали») как модель оптимальных решений в реструктуризации образовательных систем и комплексов направлена на формирование доступности качественного образования, эффективности использования ресурсов региональной системы образования, институционализацию корпоративных процессов — процессов сотрудничества. Все это необходимо для решения стратегических задач развития образования, повышения его социальной и экономической эффективности.

Уровни интеграционных процессов и организационные типы моделей интеграции в образовательной сфере республики:

- межрегиональный;
- региональный межведомственный;
- региональный отраслевой;
- региональный целевой;
- региональный сетевой;
- региональный многоуровневый;
- межмуниципальный многоцелевой;
- межмуниципальный отраслевой;
- муниципальный многоуровневый;
- муниципальный многоцелевой межотраслевой;
- межшкольный многоуровневый;
- межшкольный сетевой;
- межшкольный целевой.

Интеграционные модели направлены на:

- 1) формирование механизмов управления и соуправления процессами образования;
- 2) повышение эффективности использования материально-технических, финансово-экономических и интеллектуальных ресурсов в условиях их ограниченности;
- 3) повышение динамики развития каждой структуры интеграционной системы, мобильности и потенциальной инновационности, готовности к изменениям;
- 4) создание условий для повышения качества результатов деятельности, расширения влияния образовательных систем и комплексов на социально-экономическое развитие территорий;
- 5) формирование общеобразовательной среды развития территории, повышение качества человеческих ресурсов через проекты и структуры межотраслевого взаимодействия при решении актуальных задач комплексного развития республики.

Среди новых интеграционных моделей организации образования в условиях реструктуризации сети образовательных учреждений в сельской местности республики основное место занимают «магнитные» и центральные школы в муниципальных сетях, а также образовательные округа как модели межмуниципальных социально-образовательных общественно-государственных институтов.

«Магнитная» школа — базовая школа школьного/территориального округа, обеспечивающая организацию образовательного процесса для детей данной территории муниципалитета, сетевое взаимодействие со своими структурными подразделениями или партнерами на договорной основе: начальными школами, школами-садами, учреждениями дополнительного образования, начального профессионального образования, учреждениями социокультурной сферы территории.

Центральная школа (ЦШ; в некоторых районах 1—2 школы с этим статусом) — это базовая школа муниципального района, городского округа, ресурсный центр инновационного развития образования в муниципальной сети образовательных учреждений. На базе именно этой школы организуется методическое и информационно-технологическое обеспечение развития содержания образования, внедрение профильного обучения в старшей школе. Статус центральной обычно присваивается школе, расположенной в районном центре и являющейся признанным лидером по освоению инновационных образовательных программ².

² Спустя четыре года именно эти школы стали межшкольными методическими центрами муниципальной сети в реализации многочисленных направлений проекта «Информатизация системы образования». Почти половина из них стали лауреатами приоритетного национального проекта «Образование» как лучшие школы республики, осваивающие инновационные образовательные программы.

В условиях реструктуризации сетей образовательных учреждений муниципальных образований центральные и «магнитные» школы районов становятся «точками роста» нового образовательного пространства районной сети.

В реализации муниципальных моделей реструктуризации центральные школы районов становятся ресурсными центрами, они обеспечивают ОУ района методическими материалами, информацией и кадрами. Центральные школы становятся звеном муниципальных органов управления образованием, реализующим управленческие решения по обеспечению доступности качественных образовательных услуг для всех жителей конкретной территории района.

Муниципальные управления делегируют ЦШ функции обеспечения образовательного процесса в «магнитных» школах, взаимодействующих с ними: информационные, методические, повышения квалификации, аттестации ОУ, выстраивания социального партнерства и т.п.

ЦШ — «узлы» сетевого муниципального и межмуниципального взаимодействия в решении задач модернизации, инновационно-проектной деятельности ОУ. Они координируют программы развития ОУ — «магнитных» школ, обеспечивающих решение основных задач реструктуризации сети. ЦШ — центр образовательных комплексов территорий, который решает задачи создания общеобразовательной среды, обеспечивая доступ ко всем уровням образования, социокультурным и дополнительным образовательным услугам.

Основными направлениями реструктуризации сети образовательных учреждений являются:

- создание сети базовых сельских школ;
- создание центров и систем дистанционного обучения;
- создание комплексов, объединяющих общеобразовательные учреждения с образовательными учреждениями начального профессионального и среднего профессионального образования, учреждениями дополнительного образования, а также объектами социальной сферы;
- преобразование малочисленных начальных общеобразовательных школ в филиалы общеобразовательных учреждений основного или среднего (полного) общего образования.

В ходе реализации 18 муниципальных программ реструктуризации возникли вариативные модели сельских образовательных учреждений.

На выбор той или иной модели образовательного учреждения влияют следующие базовые причины:

- территориального расселения, снижение объема и качества услуг по социальному и культурному обслуживанию населения при передаче этих функций муниципальным и местным администрациям с дотационным бюджетом;

- результат процессов реструктуризации муниципальных образовательных сетей: общего образования в городах и в сельской местности, дополнительного образования, начального профессионального образования;
- оптимизация муниципальных расходов на бюджетную сферу через интеграцию образовательных учреждений различных видов, типов и уровней;
- износ зданий и помещений учреждений социокультурной и образовательной сферы, отсутствие муниципальных бюджетных средств на строительство и капитальный ремонт (это приводит к принятию решений о размещении отдельных учреждений в благоустроенных зданиях, как правило, общеобразовательных учреждений: групп детского сада, спортивных школ и секций, поселковых библиотек, коллективов художественной самодеятельности и т. п.);
- поиск образовательными учреждениями дополнительных ресурсов функционирования и развития, а также новых социальных партнеров в организации и обеспечении образовательного процесса;
- повышение активности образовательных учреждений в работе с местным населением, появление общественно активных школ, принимающих на себя неспецифические социальные функции при отсутствии на конкретных территориях учреждений социальных, культурных и иных услуг;
- смещение акцентов в деятельности общеобразовательных школ на социализацию учащихся и молодежи, закрепление этих функций в образовательных программах (не только учебных), в программах воспитательной деятельности по социализации, до-профессиональной и профессиональной подготовке, формированию общекультурной компетентности;
- возникновение новых форм организации образовательного процесса: сетевой модели организации с участием не только образовательных учреждений общего, дополнительного, начального профессионального образования, но и учреждений социокультурной сферы — домов культуры, клубов, спортивных, детских и молодежных общественных организаций.

Вариативные модели общеобразовательных школ возникли как результат:

а) стихийной управленческой деятельности руководителей учреждений, местной и муниципальных администраций при реализации программ реструктуризации сетей социокультурной сферы территорий и районов, оптимизации бюджетных расходов начиная с 2000 г.;

б) целенаправленной программной деятельности, предусматривающей изменения и оптимизацию сети учреждений по оказанию образовательных, социальных и культурных услуг с принятием перспективных программ развития, нормативно-правового и финансово-экономического обеспечения этого развития начиная с 2002 г.

И в том и в другом случае в описываемых моделях мы встречаем различные варианты интеграции учреждений, образовательных и социальных программ на базе одного учреждения и т.п.:

1) на основе постановлений местной администрации об интеграции учреждений;

2) на основании договорных, ассоциативных отношений образовательных учреждений разного уровня, учреждений культурной и социальной сферы без оформления нормативно-правового статуса нового учреждения;

3) в виде сетевой модели размещения программ социокультурных и образовательных услуг на конкретной территории (республиканский педагогический лицей, университетский лицей, Республиканский детский музейный центр, Республиканский эколого-биологический центр, национальный парк «Водлозерский» и др.);

4) в виде нового типа учреждения, вводимого в экспериментальном порядке на основании постановлений республиканского и муниципальных органов управления образованием (социокультурный образовательный комплекс в Коткозере Олонецкого района).

Во всех моделях, как правило, лицензируются и закрепляются уставами ОУ программы дополнительного образования, предпрофессионального и профессионального обучения. Остальные же функции, не специфические для образовательных учреждений, можно представить следующим перечнем:

- социальная защита детей;
- дополнительное образование и спорт;
- организация художественной самодеятельности, школ искусств, народных ремесел и т. п.;
- музейное дело;
- транспортное обслуживание населения;
- начальное профессиональное образование.

Формы интеграции общеобразовательных учреждений — сетевое сообщество, простое товарищество — являются вариантами ассоциаций общеобразовательных учреждений. Это добровольные объединения, в которых каждый член понимает, что дело, в котором он заинтересован, отдельно от других он сделать не в состоянии. В этом смысле каждый идет на объединение с другими с осознанием того, что он будет тратить свой энергетический и временной ресурс на процессы осуществления взаимных согласований и договоренностей ради эффективности общего дела.

Учреждения, взявшие на себя ответственность и роль лидеров в процессах интеграции образовательных учреждений и учреждений социально-культурной сферы, соответствуют критериям общественно-активных школ, принципами деятельности которых являются:

- обучение для опыта и посредством опыта;
- активное участие каждого;

- подготовка школы к работе в сообществе;
- социальная активизация школы.

Становление ассоциаций есть реализация комплексного подхода к делу реструктуризации общеобразовательных учреждений, хотя бы потому, что выделяются и связываются три аспекта изменений: форма и содержание образования, характер управления и многоаспектность реструктуризации сети.

Ассоциативность образовательных учреждений предполагает одновременное существование образовательных программ каждой школы, входящей в ассоциацию, и единой образовательной программы ассоциации сельских школ. Таким образом, ассоциативность сохраняет самобытность отдельного учреждения и отражает специфику образовавшейся общности.

Создаваемые в образовании ассоциации постепенно начинают занимать место ведущих субъектов по отношению к тому или иному аспекту практики образования: содержанию образования, организации процесса образования, аттестации педагогических кадров, проведению общественно-педагогических экспертиз и т.д. Вследствие увеличения количества ассоциаций в образовании и выполнения ими ряда управленческих функций появляется возможность фиксировать возникновение стихийного процесса становления общественно-государственного управления в образовании.

В конце 90-х в Республике Карелия были созданы образовательные округа как форма партнерства между ведомством и общественно-педагогическими движениями в деле развития практики образования. Этот ход явился провоцирующим для оформления общественно-педагогических движений в виде полисистемных образовательных округов в городе Петрозаводске, ассоциаций образовательных учреждений в районах республики, что, в свою очередь, стало началом общественно-педагогического движения соответствующих направлений, представленных в настоящее время в виде ассоциаций. Изменяя тип учебного процесса в рамках своей педагогической технологии, эти движения тем или иным образом вышли на идею обязательности общественно-государственного управления, реализуемую в образовательном процессе.

В результате практики реализации республиканской программы реструктуризации сети, возникновения описываемых вариативных моделей интегративных образовательных учреждений, многие из которых стали признанными центрами социокультурного развития населения и целых территорий, сложились различные нормативно-правовые формы взаимодействия /кооперации учреждений, организаций — как государственных, так и негосударственных, общественных, коммерческих и некоммерческих структур. В поисках социальных партнеров для сетевой организации образовательных и социокультурных программ многие ОУ включаются в межмуниципальные и межуровневые ассоциации и агентские отношения. Примером могут служить:

- Союз пушкинских школ, федеральная сетевая структура с региональной организацией взаимодействия;
- международная организация самосовершенствования молодежи AWARD;
- Республиканский детский музейный центр при ФГУ «Заповедник Кижский»;
- ФГУ «Национальный парк "Водлозерский"»
- Республиканский сетевой педагогический лицей при ГУ «Петрозаводский педагогический колледж»;
- университетский лицей при Петрозаводском государственном университете;
- юниорский союз «Дорога»;
- Карельский фонд развития образования.

Закрепление в широкой практике опыта создания различных видов социокультурных комплексов как оптимальной модели организации образовательных, социальных и культурных программ и услуг, особенно в сельской местности, требует нормативно-правового определения и законодательного закрепления типа интегрированного социального учреждения на региональном и федеральном уровнях. Законодательное решение вопросов финансирования, ресурсного и, в первую очередь, кадрового штатного обеспечения, закрепление на муниципальном уровне права в соответствии с региональным или федеральным положением учреждать и обеспечивать функционирование социального учреждения интегративного типа (возможно, с включением учреждений здравоохранения, служб занятости населения и пр.) позволит для малозаселенных территорий, которые составляют 2/3 территории Республики Карелия, оптимально решить вопросы доступности и качества социальных услуг для всего населения.